

Prawo do sądu i pojęcie wymiaru sprawiedliwości w perspektywie koncepcji merytorycznego orzekania sądów administracyjnych¹



Karol Flisek

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, obecnie doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego, gdzie rozprawę doktorską przygotowuje pod kierunkiem prof. Jana Zimmermanna.

✉ karol.flisek@doctoral.uj.edu.pl

The Right to a Fair Trial and the Term of Justice in the Light of the Substantive Powers of Administrative Courts

The article considers the relation between the right to a court and the idea of the implementation of substantive powers of administrative courts. What have been also discussed, were the notions of justice and administering justice in the light of above mentioned issues. Not only have the different views presented in the legal doctrine been juxtaposed with each other, but they also have been criticized and evaluated from a fresh point of view. The author has tried to answer the question whether the right to an administrative court and a fair trial is fulfilled in Poland sufficiently. Defining the right to a court in general, based on the traditional interpretation of this legal construction, the article ends with a conclusion, that the current state of Polish administrative courts' competence is appropriate considering Article 45 Point 1 of the Polish Constitution. In the subsequent part of the text, the notion of administering justice has been analysed. Assuming that the material administrative law is not based on the construction of the legal dispute, the author, while defining this term uses the views of legal doctrine and distinguishes from the subjective and objective point of view.

1. Uwagi ogólne

Na gruncie dyskusji na temat ewentualnej implementacji

do polskiego systemu prawnego merytorycznego sądownictwa administracyjnego jako istotne zagadnienie jawi się tematyka prawa do sądu, jak i, immanentnie z nim złączona, problematyka pojęcia wymiaru sprawiedliwości. Na powyższym gruncie pojawiło się wiele kontrowersji, przez co temat

¹ Niniejszy artykuł jest fragmentem pracy magisterskiej obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego dnia 28 czerwca 2017 r.

jest żywo dyskutowany w doktrynie prawa administracyjnego od wielu lat.

Niniejszy artykuł pomyślany jest jako głos w wyżej wspomnianej dyskusji i ma na celu odpowiedzieć na pytania, czy polski sąd administracyjny *de lege lata* spełnia wymogi prawa do sądu określone w ustawie zasadniczej² oraz czy sąd ten wymierza sprawiedliwość w rozumieniu Konstytucji.

Celem uporządkowania rozważań należy na początek wskazać podstawowe założenia koncepcji merytorycznego orzekania sądów administracyjnych. Sąd

przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, oraz w art. 77 ust. 2, który zabrania ustawie zamknięcia drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. W literaturze i orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że przytoczone przepisy stanowią razem konstrukcję konstytucyjnego prawa do sądu, określając ją w wymiarze pozytywnym (art. 45 ust. 1) i negatywnym (art. 77 ust. 2)⁴. Nie ulega zatem wątpliwości, że oba te uregulowania tworzą spójną całość składającą się razem na analizowane prawo. Trafnie konstrukcję tę uchwyciła Justyna Ewa Kulikowska-

Sąd administracyjny, orzekając merytorycznie, zastępuje organ administracyjny w procesie administrowania.

administracyjny orzeka więc reformacyjnie wtedy, gdy orzeka nie jedynie o uchyleniu lub utrzymaniu w mocy badanego aktu, ale również o ewentualnej jego zmianie – i to w sposób bezpośredni. W modelu merytorycznym sąd może więc sam rozstrzygnąć sprawę administracyjną, wyręczając organ administracyjny w sprawowaniu jego kompetencji. W polskim systemie takie rozwiązania są absolutnym wyjątkiem i poza niedawno wprowadzonym art. 145a p.p.s.a.³ występują jedynie tylko w kilku innych regulacjach.

Powstaje więc pytanie, czy biorąc pod uwagę powyższe uwagi, można stwierdzić, że taki model odpowiada standardom prawa do sądu. Prawo to jest bowiem bez wątpienia jednym z filarów praworządnego państwa. Polski ustrojodawca uregulował je w dwóch przepisach ustawy zasadniczej, tj. w art. 45 ust. 1, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

-Kulesza, stwierdzając, że prawo to „wiąże się (...) z jedną z podstawowych ról państwa, która przejawia się w obowiązku zapewnienia obywatelom (...) szeroko pojętego poczucia bezpieczeństwa”⁵. Należy się również zgodzić, że prawo do sądu, jako podstawa efektywnego i egzekwowalnego ładu prawnego, wynika z samej zasady demokratycznego państwa prawnego⁶.

4 Zob. m.in. W. Sawczyn (w): R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 77; P. Grzegorzczak, K. Weitz (w): M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: Art. 1–86, Warszawa 2016, s. 1093 oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, m.in. *Wyrok TK z dnia 15 czerwca 2004 r.*, SK 43/03, OTK-A 2004/6/58; *Wyrok TK z dnia 20 września 2006 r.*, SK 63/05, OTK-A 2006/8/108 oraz *Wyrok TK z dnia 11 maja 2011 r.*, SK 11/09, OTK-A 2011/4/32.

5 J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków–Legionowo 2016, s. 35.

6 J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 307 oraz B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* (w:) J. Stelmasiak,

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483 ze zm. – dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

3 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2017, poz. 1369 – dalej: p.p.s.a.

Niepodobna bowiem wyobrazić sobie takiego właśnie państwa, jeżeli jednostka nie miałaby możliwości ochrony praw i wolności. Jako uprawnienie konstytucyjne prawo do sądu nie może być interpretowane ścisłająco⁷. Stwierdzenie to należy rozumieć w ten sposób, że ilekroć pojawiają się problemy w wykładni art. 45 ust. 1 lub art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, należy je interpretować w sposób rozszerzający, również poza brzmienie przepisu *explicite*. Wynika to z gwarancyjnej funkcji analizowanych uregulowań. Ponadto, jak twierdzi Wojciech Sawczyn, z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, który odsyła do ustaw szczególnych w kwestii ustroju, właściwości oraz postępowania przed sądami, można wywieść wniosek, że ustawy te stanowią gwarancję prawa do sądu⁸.

Wskazać również należy, że prawo do sądu jest zagwarantowane aktami prawa międzynarodowego, a mianowicie przez art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁹ oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰. Spostrzeżenia powyższe nakazują sytuować prawo do sądu na szczególnym miejscu wśród praw i wolności człowieka ujętych w Konstytucji RP.

2. Pojęcie prawa do sądu i prawa do sądu administracyjnego

Tradycyjnie prawo do sądu ujmuje się z dwóch perspektyw, tj. formalnej i materialnej¹¹. Wymiar formalny prawa do sądu sprowadza się *de facto* tylko do prawa

zainicjowania postępowania przez sądem¹², tj. zakazu tamowania drogi jego wszczęcia w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Wymiar materialny natomiast, wyrażony w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹³, polega na pozytywnym uprawnieniu jednostki do rozpoznania jej sprawy przez sąd o określonych w tym przepisie cechach oraz do rozstrzygnięcia sprawy przez ten sąd w sposób autorytatywny i władczy. Ten aspekt art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ujmuje się też jako „prawo do wyroku sądowego”¹⁴, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Kładzie się na ten element szczególnie nacisk, nazywając prawo do rozstrzygnięcia „ukoronowaniem prawa do sądu”¹⁵. Poszczególni autorzy stawiają środek ciężkości prawa do sądu bądź to w sferze formalnej, bądź to w materialnej.

2.1. Wymiar formalny prawa do sądu

Jako prawo formalne klasyfikuje się je jako proceduralne prawo człowieka¹⁶. Jan Boć stwierdził, że prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy to możliwość wszczęcia postępowania przez osobę zainteresowaną¹⁷. Pogląd ten należy uznać jednak za nie do końca trafny. „Wszczęść postępowanie” to z pewnością bowiem nie to samo co „rozpatrzyć sprawę”. To drugie pojęcie bowiem odnosi się (jak już wyżej wskazano) do aspektu materialnego prawa do sądu. Ponadto użycie określenia „osoby zainteresowanej” przywodzi na myśl osoby legitymujące się jedynie interesem faktycznym¹⁸.

- J. Nizczporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 17.
- 7 W. Sawczyn (w.): R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, t. 10, dz. cyt., s. 77.
- 8 Tamże, s. 78.
- 9 Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61 poz. 284 – dalej: EKPC.
- 10 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977, nr 38 poz. 167 – dalej: MPPOiP.
- 11 Np. *Postanowienie SN z dnia 19 lipca 2006 r.*, I CSK 112/06, LEX nr 1101698. Sąd Najwyższy stwierdził, że prawo do sądu nie może być rozumiane tylko i wyłącznie formalnie, jako dostęp do drogi sądowej w ogóle, ale również i materialnie, jako możliwość uzyskania skutecznej ochrony prawnej.

- 12 P. Tuleja (w.): P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 170.
- 13 Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ujmowany jest również jako przepis wyrażający formalny aspekt prawa do sądu. Zob. *Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r.*, K 8/91, OTK 1992/1/5.
- 14 Zobacz m.in. *Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r.*, K 28/97, OTK 1998/4/50 oraz *Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r.*, SK 12/99, OTK 2000/5/143.
- 15 P. Grzegorzczak, K. Weitz (w.): M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, dz. cyt., s. 1148 oraz przywoływane tam orzeczenia TK.
- 16 K. Wojtyczek (w.): P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne...*, dz. cyt., s. 96.
- 17 J. Boć (w.): J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 90.
- 18 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 355.

Na gruncie prawa administracyjnego formalne prawo do sądu należy interpretować jako „możliwość uruchomienia postępowania przed (...) sądem administracyjnym”¹⁹, tj. możliwość zaskarżenia aktów administracyjnych²⁰ do tego sądu. Część przedstawicieli doktryny zdaje się w tej konstrukcji upatrywać w ogóle istoty prawa do sądu administracyjnego, pojmując je jedynie jako prawo do bycia czynnikiem sprawczym kontroli aktu administracyjnego²¹. Należy jednak stwierdzić, że prawo do sądu administracyjnego nie wyczerpuje się jedynie w prawie do wniesienia skargi, ale obejmuje również prawo do przeprowadzenia sądowej kontroli rzeczonego aktu zakwestionowanego przez stronę. Ponadto, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „prawo do sądu, będąc jednym z podstawowych praw jednostki, stanowi zarazem fundamentalną gwarancję praworządności”²². Trybunał zdaje się zatem wywodzić, że prawo do sądu zapewnia nie tylko formalne wszczęcie postępowania, ale również materialne ukształtowanie rzeczywistości społecznej w zgodzie z obowiązującym prawem²³, tj. gwarancję, że organy administracji publicznej będą działały na podstawie i w granicach prawa. Nie ma przy tym żadnych podstaw do różnicowania tego

aksjologicznego wymiaru prawa do sądu pomiędzy sądownictwem administracyjnym i powszechnym. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że z właściwą realizacją prawa do sądu mamy do czynienia wtedy, gdy ochrona sądowa jest rzeczywista, a nie tylko formalna²⁴. Dlatego właśnie trzeba stanowczo stwierdzić, że sam wymiar formalny prawa do sądu administracyjnego jest niewystarczającą gwarancją uregulowań konstytucyjnych.

W perspektywie merytorycznego orzekania sądów administracyjnych wymiar formalny prawa do sądu nie różni się jednak od jego ujęcia na gruncie kasatoryjnego modelu orzeczniczego. Prawo do wszczęcia kontroli aktu administracyjnego w jednym i w drugim przypadku ma bowiem jednakowy charakter jako prawo do skargi do sądu administracyjnego.

2.2. Wymiar materialny prawa do sądu

Wymiar materialny prawa do sądu przewiduje bardziej konkretne uprawnienia i to w tym ujęciu należy dopatrywać się istoty tego prawa. Po pierwsze jego elementem jest prawo do rozstrzygnięcia sądowego, tj. konkretyzacji prawa wobec jednostki²⁵. Aby organ mógł być uznany za sąd, musi pełnić funkcje orzecznicze²⁶.

Po drugie orzeczenie to musi gwarantować efektywność wykonania (skuteczność) swoich postanowień²⁷. Pojęcie efektywności można jednak rozumieć dwojako. W ujęciu węższym można uznać, że prawo do efektywnego wyroku sądowego ogranicza się do ustanowienia gwarancji prawnych, które mają zapewniać odzwierciedlenie treści wyroku w rzeczywistości społecznej. W takim rozumieniu przyjmuje się, że sąd powinien mieć odpowiednie instrumenty w celu

19 Postanowienie TK z dnia 11 sierpnia 2010 r., Ts 309/09, OTK-B 2011/1/72.

20 Rekomendacja Rady Europy (2004)20 za: B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 24.

21 M. Wiącek (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: Art. 87–243, Warszawa 2016, s. 1093. Autor pisze bowiem: „Istotą prawa do sądu w sprawach wynikających z działań administracji publicznej jest przyznana adresatowi aktu czy czynności z zakresu administracji publicznej możliwość zainicjowania przed sądem administracyjnym postępowania służącego skontrolowaniu działalności administracji z punktu widzenia zgodności z prawem”.

22 Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4/50 oraz inne orzeczenia, m.in.: Wyrok TK z dnia 18 lipca 2011 r., SK 10/10, OTK-A 2011/6/58; Wyrok TK z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK-A 2012/7/82; Wyrok TK z dnia 3 lipca 2008 r., K 38/07, OTK-A 2008/6/102 oraz Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2007 r., SK 54/05, OTK-A 2007/11/158.

23 Nie należy jednak w tym miejscu przesądzać, czy sąd administracyjny powinien sam tę rzeczywistość kształtować bezpośrednio, czy tylko doprowadzić do ukształtowania tej rzeczywistości przez organ.

24 Wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r., I OSK 1221/10, Lex nr 1080900.

25 T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 21. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku sądu administracyjnego będzie to kontrola tej konkretyzacji dokonanej pozasądowo wobec jednostki.

26 A. Wyrozumńska (w:) J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumńska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2015, s. 418.

27 T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne...*, dz. cyt., s. 21.

skutecznego egzekwowania prawa²⁸, a samo wydanie rozstrzygnięcia jest jedynie etapem w realizacji pełnego prawa do sądu²⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) zrównuje zaś efektywność jako możliwość wywiązania się przez sądy z powierzonej im roli ochrony praw i wolności jednostki³⁰.

prawa do sądu, co manifestował w wielu orzeczeniach, wnioszek taki wyprowadzając z wiążącego charakteru orzeczeń³². W podobnym tonie wypowiadają się przedstawiciele doktryny³³. Dodatkowo, według ETPC, wykonanie wyroku sądowego jest składową prawą do rzetelnego procesu oraz prawą do sądu, a praktyczna



Istotą prawa do sądu jest jego wymiar materialny, który gwarantuje jednostce prawo do efektywnego rozstrzygnięcia sądowego.

W szerszym ujęciu materialnego prawa do sądu trzeba wyjść z założenia, że samo rozstrzygnięcie, nawet obwarowane konkretnymi gwarancjami, to za mało, a prawo do sądu można uznać za zagwarantowane dopiero z chwilą wykonania wyroku, tj. urzeczywistnienia jego sentencji w sytuacji prawnej jednostki. Chodzi tutaj więc o wywarcie przez rozstrzygnięcie określonych skutków w sferze prawa materialnego, pośrednio czy bezpośrednio. Na gruncie prawa administracyjnego oznacza to nic innego jak wpływ orzeczenia sądu na materialne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, tj. skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych. Zbigniew Kmiecik podnosi przy tym, że polski Trybunał Konstytucyjny nie traktuje wyrażnie efektywności orzeczeń sądowych jako immanentnego elementu prawa do sądu³¹. Nie można się zgodzić z tym zapatrywaniem, bowiem TK *explicito* uznaje prawo do wykonania wyroku sądowego (można je ująć jako efektywność *sensu stricto*) jako część

możliwość odstąpienia od tego wykonania czyniłaby to prawo iluzorycznym i pozbawionym znaczenia³⁴.

28 M. Wiącek (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, dz. cyt., s. 1092.

29 B. Szmulik, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa, 21 października 2013 r., druk nr 1633, s. 9.

30 Zob. M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1, s. 36 oraz przywołane tam orzecznictwo ETPC.

31 Z. Kmiecik, *The efficiency of administrative courts (in the light of European and Polish experience)*, „Comparative Law Review” 2013, z. 15, s. 137.

32 Por. Wyroki TK z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK-A 2003/2/12, z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003/2/13, z dnia 27 maja 2008 r., P 59/07, OTK-A 2008/4/64, z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK-A 2010/9/96 za: P. Grzegorzczak, K. Weitz (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, dz. cyt., s. 1151.

33 P. Grzegorzczak i K. Weitz podnoszą, że prawo do sądu nie wyczerpuje się w zainicjowaniu postępowania i ukształtowaniu go w zgodzie z konstytucyjnymi wymaganiami (P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP...*, dz. cyt., s. 1148–1149) oraz że prawo do sądu samo w sobie uprawnia do merytorycznego zakończenia sprawy (tamże, s. 1149). B. Szmulik twierdzi, że orzeczenie nieegzekwowalne czyni prawo do sądu iluzorycznym (B. Szmulik, *Opinia prawna...*, dz. cyt., s. 9). M. Wiącek wskazuje, że wyrok niewykonany nie ma żadnego znaczenia praktycznego dla nosiciela prawa do sądu (M. Wiącek [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP...*, dz. cyt., s. 1102). J.E. Kulikowska-Kulesza widzi zaś w ogóle w prawie do sądu instrument stosowania prawa i możliwość „praktycznego stosowania teoretycznie istniejących praw” (J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie...*, dz. cyt., s. 57). M. Szydło sygnalizuje przy tym, że prawo do sądu powinno mieć przede wszystkim znaczenie dla jednostki, a nie czysto ustrojowe (M. Szydło, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa, 21 października 2013 r., druk nr 1633, s. 12).

34 Por. przede wszystkim Wyrok ETPC z dnia 19 marca 1997 r., 18357/91, *Hornsby v. Grecja*, www.echr.coe.int. Dodatkowo

3. Realizacja prawa do sądu administracyjnego w polskim systemie prawnym w kontekście kasacyjnego modelu orzeczniczego

Kluczowa w perspektywie analizowanej materii jest odpowiedź na pytanie, czy *de lege lata*, tj. w warunkach kasacyjnego modelu orzeczniczego sądów administracyjnych, ogół rozwiązań prawnych prowadzi do pełnej realizacji prawa do sądu. W literaturze i orzecznictwie możemy znaleźć różne, czasami skrajne wyjaśnienia tej kwestii. Z grubsza można jednak stwierdzić, że obecnie mamy do czynienia z dwiema przeciwstawnymi grupami poglądów. Pierwsza z nich wnioskuję, że prawo do sądu w aktualnym stanie prawnym nie jest należycie realizowane. W literaturze podnosi się bowiem, że w obliczu jedynie kasacyjnych uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych *de facto* brak sankcji w razie niesubordynacji organu administracji publicznej wobec orzeczenia sądowego³⁵. W wypadkach skrajnych może to doprowadzić do braku większego praktycznego znaczenia orzeczeń sądów administracyjnych. Dariusz R. Kijowski zwraca przy tym uwagę na literalną treść art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który gwarantuje „dochodzenie” naruszonych praw, i wskazuje na materialną treść tego unormowania. Według przywołanego autora *de lege lata* w kwestii stwierdzenia naruszenia praw lub ich słuszności decydujący głos *de facto* pozostaje w sferze kompetencji organu administracji publicznej. Autor zaś zdaje się upatrywać istoty prawa do sądu w przeniesieniu tej władzy na grunt postępowania sądowego³⁶. W związku z tym w literaturze wygłasza się twierdzenie, że w celu pełnej realizacji prawa do sądu konieczne jest przyznanie sądom pełnej jurysdykcji nad sprawą (tzw. *full recourse*), a przez to możliwości ingerencji w rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej,

czyli kompetencji reformacyjnych³⁷. Takie zapatrywanie jest o wiele częstsze w europejskiej doktrynie prawa administracyjnego niż w rodzimej nauce. Pogląd ten argumentuje się w Europie stwierdzeniem, że prawo do sądu gwarantuje nie tylko efektywny dostęp do sądu, ale także dostęp do efektywnego sądu (*effective court*)³⁸.

Druga grupa poglądów nie widzi problemu z realizacją prawa do sądu w systemie weryfikacyjnym orzecznictwa administracyjnego. ETPC stwierdził, że skoro polski NSA jest umocowany do przeprowadzania kontroli dotyczącej meritum sprawy, to w zakresie, w jakim określono jego jurysdykcję – odpowiada standardom stawianym sądowi. Trybunał uznał więc, że nie jest konieczne umocowanie sądu do ingerencji w przedmiotową sprawę, aby prawo z art. 6 ust. 1 EKPC było należycie realizowane³⁹. Jednak część autorów, np. Roman Hauser, aprobeje wprowadzenie do p.p.s.a. art. 145a i stwierdza, że dzięki niemu prawo do sądu będzie pełniej realizowane⁴⁰.

Przytoczone wyżej twierdzenie R. Hausera jest przejawem kształtowania się teorii pośrednich w tym względzie, które przyjmują zgodność z Konstytucją RP obecnych uregulowań, ale jednocześnie dostrzegają problem nieefektywności części orzeczeń sądów administracyjnych, co stanowi problem w perspek-

por. P. Grzegorzczak, K. Weitz (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, dz. cyt., s. 1152 i powołane tam orzecznictwo ETPC.

35 J.S. Langrod, *Kontrola administracji*, Warszawa–Kraków 1929, s. 161.

36 D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 335.

37 A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 20 i n. za: J.E. Kulikowska-Kuleska, *Polskie postępowanie...*, dz. cyt., s. 61.

38 Zob. S. Jansen, *Towards and Adjustments of the Trias Politica. The Administrative Courts ad (Procedural) Lawmaker. A Study of the Influence of the European Human Rights Convention and the Case Law by the European Court of Human Rights on the Trias Politica, in Particular the Position of Dutch Administrative Courts in Relation to the Administration* (w:) F. Stroink, E. van der Linden (eds.), *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Antwerpen–Oxford 2005, s. 54 za: Z. Kmiecik, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady trójpodziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, z. 2, s. 20 i zawarte tam rozważania na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC.

39 Wyrok ETPC z dnia 4 października 2001 r., 33776/96, *Potocka i inni v. Polska*, LEX nr 48937.

40 R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 18.

tywie prawa do sądu⁴¹. Marek Szydło przyjmuje, że Konstytucja RP nie wymaga od ustawodawcy zapewnienia kompetencji substancjalnych sądom administracyjnym. Autor podnosi jednak, że art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej jest do tego wystarczającą i pełną podstawą⁴². Kontrola, według cytowanego autora, ma

cyjnych w kompetencje merytoryczne do załatwienia sprawy administracyjnej, a wręcz takie rozwiązanie popiera, twierdząc, że w systemie reformacyjnym nikt nie zakwestionowałby już realizacji prawa do sądu⁴⁶, które jednocześnie byłoby zdecydowanie pełniej realizowane na gruncie polskiego prawa.



„Istnienie sądownictwa administracyjnego w połączeniu z innymi możliwościami znalezienia drogi sądowej w obrębie prawa administracyjnego wystarczająco gwarantuje realizację samej zasady prawa do sądu w tej dziedzinie prawa” (Jan Zimmermann).

być efektywna, a ustawodawca nie może się ograniczać jedynie do samego jej ustanowienia⁴³.

Pogląd najbardziej wyważony reprezentuje jednak Jan Zimmermann, który uznaje, że aby stwierdzić, iż system gwarantuje prawo do sądu, wystarczy samo istnienie sądów administracyjnych. Autor trafnie odróżnia bowiem pojęcie gwarancji prawa do sądu od skuteczności realizacji praw przed sądem⁴⁴. Podnosi on, że *de lege lata* z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji nie można wyprowadzić obowiązku ingerencji sądów w rozstrzygnięcie administracyjne oraz ukształtowanie stosunku administracyjnoprawnego⁴⁵. Z drugiej strony nie wyklucza on wyposażenia sądów administra-

Należy poprzeć twierdzenia cytowanego wyżej autora. Mimo iż zauważyć można, że Konstytucja RP nie różnicuje prawa do sądu administracyjnego oraz prawa do sądu innego niż administracyjny (czyt. powszechnego), to zważyć należy, że ze względu na specyfikę prawa administracyjnego prawo do sądu powszechnego i prawo do sądu administracyjnego mają w istocie swej inną treść. Wynika to zarówno z samej konstrukcji postępowania przed sądem administracyjnym (brak sporu rozstrzyganego przez sąd⁴⁷), jak i z celu działania sądów administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym (ochrona obiektywnego porządku prawnego oraz praw podmiotowych wynikających z tego porządku prawnego). Sąd administracyjny jest w przeciwieństwie do sądu powszechnego sądem prawa, nie zaś faktu⁴⁸, więc w celu zagwarantowania prawa do sądu konieczne jest wyposażenie tego sądu jedynie w możliwość oceny prawa. Godzi się stwierdzić, że

41 M. Szydło, *Opinia prawna...*, dz. cyt., s. 11; J. Zimmermann, *Prawo...*, dz. cyt., s. 164.

42 M. Szydło, *Opinia prawna...*, dz. cyt., s. 11. Zob. też podobnie W. Trybka, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2014, nr 16, s. 173, który podnosi jednocześnie, że prawo sądu na gruncie prawa administracyjnego to prawo do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

43 M. Szydło, *Opinia prawna...*, dz. cyt., s. 10.

44 J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, dz. cyt., s. 318.

45 Tamże, s. 308.

46 J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 256.

47 J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, dz. cyt., s. 453–454.

48 M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, z. 10, s. 9.

de lege lata takie instrumenty sąd administracyjny ma zagwarantowane. Należy też zasygnalizować, że nawet w przypadku przyznania sądom administracyjnym uprawnień ingerencji w sprawę administracyjną, kryterium kontroli sądowoadministracyjnej pozostałaby zawsze legalność⁴⁹, więc nie zmieniłoby to charakteru sądu administracyjnego. Poprzeć jednocześnie należy wcześniej przytaczać poglądy, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi samodzielną podstawę do wyposażenia sądu administracyjnego w kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej we własnym zakresie.

4. Sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości w perspektywie koncepcji merytorycznego orzekania

Artykuł 175 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W związku z enumeratywnym charakterem wyliczenia dokonanego przez ustrojodawcę w Polsce obowiązuje zasada monopolu sądowego w zakresie wymierzania sprawiedliwości. Równoważność sądów administracyjnych i powszechnych w wykonywaniu tej ważnej funkcji w państwie demokratycznym podkreślali już przedwojenni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego, twierdząc, że cechą charakterystyczną przedmiotowego działania jest subsumpcja wypadków konkretnego życia pod literę obowiązującego prawa⁵⁰. Dzisiaj należy jedynie dodać, że polskie sądy administracyjne *de lege lata* dokonują wyłącznie subsumpcji hipotetycznej⁵¹, zestawiając ją z subsumpcją dokonaną (w większości przypadków) przez organ administracji publicznej. W przypadku zaś sądów powszechnych orzeczenia są samoistnym i prawokształtującym (choć nie zawsze) aktem stosowania prawa, wpływającym bezpośrednio na sytuację prawną konkretnego podmiotu.

Konstytucja RP nie określa jednak w żadnej swej części, czym jest wymiar sprawiedliwości i czym się on

charakteryzuje. W literaturze i orzecznictwie wyłoniły się różne teorie starające się wyjaśnić w jakiś sposób ten problem. Najbardziej powszechne jednak wydaje się twierdzenie wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że wymiar sprawiedliwości to działalność państwowa, polegająca na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podobny podmiot⁵². Podobnie pojęcie to definiuje się w doktrynie, zwracając jednak baczniejszą uwagę na pojęcie sądowego wymiaru sprawiedliwości i wiążąc nierozdzielnie wymierzanie sprawiedliwości z sądami⁵³. Literatura przedmiotu upatruje swoistości wymierzania sprawiedliwości w prawie administracyjnym w źródle rozstrzyganych konfliktów, którym jest działalność (lub zaniechanie) administracji⁵⁴.

Na gruncie sądownictwa administracyjnego wątpliwości wzbudził art. 1 § 1 p.u.s.a.⁵⁵ mówiący, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. Przepis ten wywołał dyskusję na temat relacji pomiędzy pojęciem „kontroli” a pojęciem „wymiaru sprawiedliwości”. Podnoszono, że skoro Konstytucja RP stwierdza, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany m.in. przez sądownictwo administracyjne oraz że sądy te sprawują kontrolę administracji publicznej, a wspomniany art. 1 § 1 p.u.s.a. łączy wymierzanie sprawiedliwości ze sprawowaniem kontroli⁵⁶, to kontrola ta powinna być

49 Zakładając wyłączenie z kognicji merytorycznej sądów administracyjnych spraw objętych uznaniem administracyjnym.

50 J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 24.

51 J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, dz. cyt., s. 247.

52 Zob. *Postanowienie TK z dnia 11 sierpnia 2010 r.*, Ts 309/09, OTK-B 2011/1/72; *Orzeczenie TK z dnia 13 marca 1996 r.*, K 11/95, OTK 1996/2/9; *Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2008 r.*, P 68/07, OTK-A 2008/10/180.

53 D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości...*, dz. cyt., s. 332–333; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 9, s. 4.

54 R. Hauser, M. Masternak-Kubiak (w.): R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 405.

55 Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 2017, poz. 2188 ze zm. – dalej: p.u.s.a.

56 R. Hauser przyjął przy tym, że to Konstytucja RP w art. 184 przesądza, że sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez kontrolę administracji publicznej (R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa admi-*

uznana za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości⁵⁷. Takie spojrzenie prowadzi jednak do usytuowania pojęcia „kontroli” w stosunku zakresowemu podrzędności względem pojęcia „wymiaru sprawiedliwości”. W związku z powyższymi nieścisłościami druga część przedstawicieli nauki przyjęła, że oba pojęcia są albo niezależne, albo wręcz rozłączne⁵⁸. Należy się zgodzić z poglądem, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest czymś znaczeniowo innym niż sprawowanie kontroli, w tym sądowej kontroli.

Sergiusz Szuster zwraca uwagę na teleologiczne ujęcie wymiaru sprawiedliwości, akcentując, że jest to także ukończenie postępowania poprzez wydanie orzeczenia sprawiedliwego⁵⁹. Rozszerzając tę myśl i łącząc ją z wcześniejszymi rozważaniami na temat prawa do sądu, można stwierdzić, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości to nic innego niż doprowadzenie do zmiany w stosunkach prawnych w taki sposób, aby te stosunki można było określić jako „sprawiedliwe”. Pojęcie „sprawiedliwości” zależy zaś od kryterium, jakie sąd przyjmie przy jej wymierzaniu. W przypadku sądów administracyjnych tym kryterium będzie legalność. Część autorów utrzymuje, że obecny model weryfikacyjnego orzekania sądownictwa administracyjnego w wielu przypad-

kach uniemożliwia osiągnięcie stanu sprawiedliwości w wyżej wskazanym znaczeniu. *De lege lata* bowiem działalność sądu administracyjnego ogranicza się do usunięcia działania administracji podjętego niezgodnie z prawem (będącego *ultra vires*), przy braku zarządzenia faktowi, że organ narusza swoją kompetencję poprzez pozostawanie w stanie polegającym na braku aktywności, do której to podjęcia administracja była zobowiązana⁶⁰. Powyższe ujęcie wymiaru sprawiedliwości, nazywane materialnym lub aksjologicznym, traktowane jest w doktrynie jako działalność polegająca na realizowaniu przez państwo zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP, tj. „prawnej ochrony godności i wolności człowieka”⁶¹.

Podsumowując powyższe poglądy, należy stwierdzić, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości polega na rozstrzyganiu sporów, tj. na przyznaniu racji jednej ze stron. Jednocześnie rozstrzygnięcie takie powinno przyznawać prawa lub znosić obowiązki dla jednej lub obu z tych stron, tj. wpływać na ich sytuację prawną w sposób bezpośredni. Innymi słowy, istotą rozstrzygnięcia sporu jest to, że prawo lub obowiązek powinny wywodzić się z tego rozstrzygnięcia. Mimo odmiennego zapatrywania znacznej części przedstawicieli doktryny i orzecznictwa⁶² uznać należy, że polskie sądy administracyjne w obecnym stanie prawnym nie rozpatrują sporu w znaczeniu wyżej przedstawionym. Ewentualna różnica zdań co do wadliwości lub prawidłowości działania lub zaniechania administracji wynika tylko i wyłącznie z różnic w wykładni prawa. Prawo to jest jednak obiektywnym bytem, o który nie można się spierać. Podobnie obiektywnie istnieje zresztą zaskarżony do sądu akt administracyjny. Zmiana w sferze prawnej strony wynika więc nie bezpośrednio z rozstrzygnięcia sądowego, ale z faktu utraty lub zachowania mocy wiążącej przez oceniany

nistracyjnego [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz [red.], *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 145. Zob. też K. Klonowski, *Kompetencje sądów administracyjnych do reformatoryjnego orzekania a definicje sprawy sądowoadministracyjnej* [w:] R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko [red.], *Jakość prawa administracyjnego*, t. 1, D. Warszawa 2012, LexOmega nr 154210). Klóci się to jednak z literalnym brzmieniem tego artykułu, który mówi jedynie, że sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej. Pojęcie wymiaru sprawiedliwości i kontroli łączy zaś ze sobą przepis rangi ustawowej, tj. wyżej wspomniany art. 1 § 1 p.u.s.a.

57 R. Hauser, A. Skoczylas (w:) K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, *Postępowanie administracyjne, sądowoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 140.

58 D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości...*, dz. cyt., s. 336; J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, dz. cyt., s. 253; tenże, *Prawo do sądu...*, dz. cyt., s. 311.

59 S. Szuster, *Koncepcja merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych*, rozprawa doktorska obrotowa na WPIA UJ, Kraków 2009, niepubl., s. 183–184.

60 D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości...*, dz. cyt., s. 333.

61 Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości...*, dz. cyt., s. 4.

62 Por. m.in. B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* (w:) J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 16 oraz Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004/5/45.

akt administracyjny⁶³. Wpływ rozstrzygnięcia sądowego na taką zmianę ma więc charakter pośredni. Pogląd taki potwierdza występowanie pojęcia „sporu” w orzecznictwie sądów administracyjnych w znaczeniu właśnie rozbieżności w wykładni⁶⁴. Skarżący stara się bowiem wykazać, że akt jest wadliwy, zaś organ

administracyjne w Polsce (i nie tylko zresztą) nie są w ogóle sądami, co może prowadzić do pochopnego wniosku, że prawo do sądu w naszym kraju nie jest należycie gwarantowane. Należy jednak takiego ujęcia się wystrzeżać. Część autorów wskazuje najważniejsze problemy współczesnego sądownictwa administra-

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w ujęciu przedmiotowym polega na autorytatywnym rozstrzyganiu sporów pomiędzy stronami postępowania.

utrzymując, że jego zachowanie było legalne, próbuje swój akt obronić⁶⁵. W związku z powyższym o „spore” w postępowaniu sądowoadministracyjnym można mówić tylko w kategoriach umownych⁶⁶.

Wychodząc z takiego założenia, można dojść do wniosku, że sądy administracyjne nie sprawują w Polsce wymiaru sprawiedliwości. Przyjmując zaś za Jerzym S. Langrodem, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest jedną z konstytutywnych cech pojęcia „sądu”⁶⁷, można by było dojść do wniosku, że sądy

cyjnego i uważa przy tym, że „wielokrotne uchylanie kolejnych decyzji administracyjnych przez sąd (...), może prowadzić obraz sądownictwa raczej do karykatury wymiaru sprawiedliwości niż przykładowego jego sprawowania”⁶⁸.

Wydaje się więc, że twierdzenie, iż sądy administracyjne w orzecznictwym modelu weryfikacyjnym nie są sądami oraz iż nie sprawują one wymiaru sprawiedliwości, jest zbyt daleko idące i nieuprawnione. Nie możemy bowiem przeczyć faktowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości wbrew literalnemu brzmieniu art. 175 Konstytucji RP. Właśnie z tego względu należy rozróżnić ujęcie wymiaru sprawiedliwości pod względem przedmiotowym i podmiotowym.

W ujęciu podmiotowym w demokratycznym państwie prawnym wymiar sprawiedliwości zawsze musi być sprawowany przez sądy. Trybunał Konstytucyjny

63 J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, dz. cyt., s. 316.

64 Np. „Przyczynę sporu stanowiła **wykładnia...**” (Wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., II FSK 292/12, LEX nr 1305440) czy „Źródłem sporu w powołanej sprawie była **interpretacja...**” (Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 czerwca 2012 r., I SA/Gl 522/12, LEX nr 1219902). Podkreślenia autora.

65 J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego* (w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 494–496.

66 J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, dz. cyt., s. 316.

67 J.S. Langrod, *Problemy...*, dz. cyt., s. 28. Zob. również M. Wiącek (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, dz. cyt., s. 1091. Należy zwrócić tutaj uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) uznaje rozstrzygnięcie sporu jako jedną z cech sądu na potrzeby umocowania do zadania pytania prejudycjalnego (zob. A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 418 oraz

orzeczenia TSUE: Wyrok TS z dnia 30 czerwca 1966 r., 61/65, *Vassen*, LEX nr 139637; Wyrok TS z dnia 27 kwietnia 2006 r., C-96/04, *Standesamt Stadt Niebüll*, ZOTSis 2006/4/I-3561 oraz Wyrok TS z dnia 16 grudnia 2008 r., C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató* bt, ZOTSis 2008/12A-/I-9641). TSUE w innych orzeczeniach zastrzegł jednak, że pojęcie sądu krajowego jest autonomicznym pojęciem prawa unijnego, więc rodzime rozumienie sądu nie musi pokrywać się z rozumieniem sądu przez TSUE.

68 D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości...*, dz. cyt., s. 333.

uznaje, że sądom i sędziom przyznano „szczególne uprawnienia i gwarancje, które czynią je organami najbardziej wiarygodnymi dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości”⁶⁹. Idąc za literalnym brzmieniem Konstytucji RP, można uznać, że sądy administracyjne podmiotowo wpisują się w zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości. Innymi słowy, stwierdzić

za przedmiot sporu, bowiem ocenia on akt pod względem zgodności z Konstytucją, która obowiązuje obiektywnie i powszechnie, a co za tym idzie – nie podlega dyskusji. Podobne jak w przypadku postępowania przed sądami administracyjnymi, „spór” przed TK polega tylko na rozbieżności ocen, niepowiązanych prawnie ze stronami stającymi przed Trybunałem.



Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne wykazują wiele podobieństw w zakresie mechaniki swojego działania. Głównymi różnicami między nimi są charakter i ranga badanego aktu.

należy, że sądy administracyjne są częścią wymiaru sprawiedliwości. Dalej można więc wywodzić, że podejmowane przez nie działania również należą do wymiaru sprawiedliwości.

Do innych wniosków należy dojść, zestawiając działalność sądownictwa administracyjnego z przedmiotowym ujęciem wymiaru sprawiedliwości. W takim rozumieniu jest to wyżej już wskazane rozstrzyganie konfliktów prawnych opartych na sporze⁷⁰. W przypadku sądów administracyjnych, orzekających jedynie kasacyjnie, nie możemy mówić o wymierzaniu sprawiedliwości w tym rozumieniu⁷¹.

5. Administracyjny wymiar sprawiedliwości a Trybunał Konstytucyjny

Wykładając przepisy ustawy zasadniczej, nie sposób nie zauważyć przy tym istotnej analogii pomiędzy mechanizmem działania sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego. *De lege lata* oba te organy nie mają możliwości ingerencji w badany akt i działają jedynie kasacyjnie. W świetle powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym również nie ma

Jedyną różnicą jest tylko ranga i charakter badanego aktu, bowiem Trybunał Konstytucyjny bada akty stanowienia prawa podjęte lub względnie uznane przez Rzeczpospolitą Polską (m.in. ustawy i umowy międzynarodowe), zaś sądy administracyjne kontrolują akty stosowania prawa (m.in. decyzje i postanowienia administracyjne) oraz podstawowe akty stanowienia prawa (m.in. akty prawa miejscowego). Mimo tak dalece idących podobieństw pomiędzy tymi organami Konstytucja RP w art. 175 nie stanowi, że Trybunał Konstytucyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości⁷². Powód takiej regulacji nie jest do końca zrozumiały, jednak można wnioskować, że ustrojodawca, stając, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, miał na myśli przyznanie im szerszych kompetencji niżli tylko kasacyjnych względem działalności administracji publicznej.

6. Zakończenie

Podsumowując powyższe wywody, należy stwierdzić, że pod względem ustrojowym obecny stan prawny w ustawodawstwie zwykłym, a w szczególności w p.p.s.a., nie jest sprzeczny z Konstytucją RP. Ustawa zasadnicza sama bowiem sytuuje sądownictwo ad-

69 Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1997 r., K 41/97, OTK 1998/7/117.

70 Wyrok TK z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996/2/9.

71 J. Zimmermann, *Prawo do sądu...*, dz. cyt., s. 311.

72 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 360.

ministracyjne wśród organów sprawujących wymiar sprawiedliwości, co jednak dysonuje z przedmiotowym spojrzeniem na to pojęcie. Weryfikacyjny system orzeczniczy sądownictwa administracyjnego uniemożliwia bowiem wymierzanie sprawiedliwości *sensu stricto*. Z całkowicie innym stanem prawnym mielibyśmy do czynienia w przypadku reformacyjnego modelu orzeczniczego. Wyrok sądu administracyjnego, zastępujący decyzję administracyjną i spełniający te same funkcje, kształtowałby bezpośrednio sytuację prawną jednostki i organu, a tym samym rozstrzygałby spór pomiędzy tymi podmiotami. Upodobniłoby to w znacznym stopniu sądy administracyjne w wymiarze kompetencyjnym do sądów powszechnych. Wyposażenie sądów administracyjnych w merytoryczne kompetencje orzecznicze z pewnością prowadziłyby do pełniejszej realizacji ustrojowych i materialnych zapisów konstytucyjnych. Fakt zaś sprawowania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości byłby nie do podważenia w obu przedstawionych płaszczyznach.

Bibliografia

- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2015.
- Bernatt M., *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 34–51.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R., Sawczyn W., *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 3–11.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Góral J. (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Hauser R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2, s. 17–32.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Kamiński M., *O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10, s. 6–27.
- Kijowski D.R., Miruć A., Suławko-Karetka A. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, LexOmega nr 154210.
- Kmieciak Z., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 9–22.
- Kmieciak Z., *The efficiency of administrative courts (in the light of European and Polish experiences)*, „Comparative Law Review” 2013, nr 15, s. 135–150.
- Kulikowska-Kulesza J.E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków–Legionowo 2016.
- Langrod J.S., *Kontrola administracji*, Warszawa–Kraków 1929.
- Langrod J.S., *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: *Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Skrzydło-Niżnik I. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Stelmasiak J., Niczyporuk J., Fundowicz S. (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Stroink F., van der Linden E., *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, Antwerpen–Oxford 2005.
- Szuster S., *Koncepcja merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych*, rozprawa doktorska obroniona na WPiA UJ, Kraków 2009, niepubl.
- Trybka W., *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2014, nr 16, s. 169–179.
- Woś T. (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4, s. 20–31.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 307–321.

Druki i akty urzędowe

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Rec. (2004)20 z dnia 15 grudnia 2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych.

Szmulik B., *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa, 14 listopada 2013 r., druk nr 1633.

Szydło M., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa, 21 października 2013 r., druk nr 1633.

Orzecznictwo Trybunał Konstytucyjny

Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992/1/5.

Orzeczenie TK z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK 1996/2/9.

Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1997 r., K 41/97, OTK 1998/7/117.

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4/50.

Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5/143.

Wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK-A 2003/2/12.

Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003/2/13.

Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004/5/45.

Wyrok TK z dnia 15 czerwca 2004 r., SK 43/03, OTK-A 2004/6/58.

Wyrok TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006/8/108.

Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2007 r., SK 54/05, OTK-A 2007/11/158.

Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., P 59/07, OTK-A 2008/4/64.

Wyrok TK z dnia 3 lipca 2008 r., K 38/07, OTK-A 2008/6/102.

Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2008 r., P 68/07, OTK-A 2008/10/180.

Postanowienie TK z dnia 11 sierpnia 2010 r., Ts 309/09, OTK-B 2011/1/72.

Wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK-A 2010/9/96.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2011 r., SK 11/09, OTK-A 2011/4/32.

Wyrok TK z dnia 18 lipca 2011 r., SK 10/10, OTK-A 2011/6/58.

Wyrok TK z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK-A 2012/7/82.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

Wyrok ETPC z dnia 19 marca 1997 r., 18357/91, *Hornsby v. Greccja*, www.echr.coe.int.

Wyrok ETPC z dnia 4 października 2001 r., 33776/96, *Potocka i inni v. Polska*, LEX nr 48937.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Europejski Trybunał Sprawiedliwości)

Wyrok TS z dnia 30 czerwca 1966 r., 61/65, *Vassen*, LEX nr 139637.

Wyrok TS z dnia 27 kwietnia 2006 r., C-96/04, *Standesamt Stadt Niebüll*, ZOTSiS 2006/4/I-3561.

Wyrok TS z dnia 16 grudnia 2008 r., C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, ZOTSiS 2008/12A-/I-9641.

Sądy Administracyjne oraz Sąd Najwyższy

Postanowienie SN z dnia 19 lipca 2006 r., I CSK 112/06, LEX nr 1101698.

Wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r., I OSK 1221/10, Lex nr 1080900.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 czerwca 2012 r., I SA/Gl 522/12, LEX nr 1219902.

Wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., II FSK 292/12, LEX nr 1305440.